



El papel del petróleo en el conflicto iraquí (II) ¿Jugada Imperial o liderazgo responsable?

*Paul Isbell **

Tema: La tesis “sangre por petróleo” (o *blood for oil*) ha sido utilizada cada vez más frecuentemente durante los últimos meses por la prensa y las varias tendencias de la oposición popular a la guerra contra Irak. Resulta imprescindible un análisis que explique dónde entra el petróleo en lo que Zbigniew Brzezinski ha llamado “el gran tablero de ajedrez” de la geopolítica mundial y dónde no está incluido en los cálculos más inmediatos de la administración Bush respecto a la necesidad o conveniencia de un ataque contra Irak.

Resumen: En este ensayo se analizan de modo crítico el argumento “sangre por petróleo” estudiando las motivaciones económicas estadounidenses tanto a corto como a largo plazo, para hacer la guerra, así como las consecuencias de la misma para el futuro del suministro energético mundial y para la OPEP, para las relaciones diplomáticas de EEUU con la Unión Europea, China y Rusia y para la economía norteamericana e internacional. Nuestra conclusión fundamental, apoyada a lo largo de estos dos ensayos (*El papel del petróleo en el conflicto iraquí (I) Las debilidades de la tesis “sangre por petróleo”* y *El papel del petróleo en el conflicto iraquí (II) ¿Jugada imperial o liderazgo responsable?*), es que los EEUU están motivados principalmente por el peligro que supone la posibilidad de que un régimen iraquí desarrolle armas de destrucción masiva. Una intervención que evita esta posibilidad de manera efectiva sería un gran avance hacia la estabilización del Oriente Próximo. El petróleo figura en este escenario, como el recurso que brinda a esta región su importancia estratégica para el mundo. Pero las motivaciones en este conflicto relacionadas con el petróleo son relativamente modestas: despojar a Sadam Husein de sus armas de destrucción masiva y fomentar un cambio de régimen en el país para mantener un status quo relativamente estable en el mercado del petróleo a corto y a medio plazo. Un objetivo más ambicioso, como un cambio de régimen que permita a los EEUU ejercer una influencia paulatina sobre la futura política iraquí y el suministro de su petróleo (es decir, una ambición claramente imperial), no forma parte del cálculo actual de la Casa Blanca. A pesar de que tal opción imperial sería consistente con otras facetas de la política exterior republicana, en este caso implicaría demasiados riesgos tanto a corto como a largo plazo para un presidente que, al fin y al cabo, buscará la reelección en noviembre de 2004

Análisis

Los intereses estadounidenses a medio y largo plazo

Después de haber analizado en *El papel del petróleo en el conflicto iraquí (I) Las debilidades de la tesis “sangre por petróleo”* algunas de las variaciones de la tesis

* *Analista Principal*
Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano

“sangre por petróleo” más frecuentes y menos complicadas, a continuación entramos con mayor profundidad en la tesis y en sus implicaciones geoestratégicas para la economía en el medio y largo plazo. Aquí la tesis se basa en dos nuevas estrategias en la política exterior de Bush. Por un lado tenemos la nueva prioridad nacional estadounidense de la diversificación de las fuentes del petróleo como método para aumentar la seguridad energética nacional. Esta prioridad, considerada como primordial para la política exterior y comercial de los EEUU, se basa en las conclusiones y recomendaciones políticas del reciente *National Energy Policy Development Group* (“Grupo para el Desarrollo de la Política Nacional de Energía”) dirigido por el Vicepresidente Richard Cheney. Por otro lado, tenemos la nueva doctrina estratégica elaborada por Condoleezza Rice que incluye a Oriente Próximo y a Asia Central (dos zonas de grandes concentraciones de petróleo y gas) como prioridades geográficas para la seguridad de los EEUU en el futuro. Esta estrategia (y las nuevas doctrinas de ataque preventivo y de superioridad militar absoluta), implícitamente reconocen el planteamiento de varios intelectuales de la política exterior vinculados al Partido Republicano para “re-dibujar el mapa” de la política interna de toda Asia Central y fomentar el establecimiento de regímenes democráticos en el área. Según los defensores de esta tesis, esta nueva estrategia supone por lo menos tres supuestas ventajas geopolíticas para los EEUU.

Primero, esta estrategia permitiría incrementar la influencia norteamericana sobre gran parte de los recursos energéticos del planeta y, como consecuencia, debilitar el poder de la OPEP en general y el de Arabia Saudita en particular.

Segundo, esta estrategia incrementaría la influencia norteamericana sobre Rusia a través de un aumento del control sobre el precio del petróleo, del cual la economía rusa es cada vez más dependiente, dados sus problemas económicos actuales.

Tercero, esta política ayudaría a aumentar la influencia norteamericana sobre China, un país que, según las previsiones de la industria energética y de las organizaciones internacionales, va a ver crecer su demanda de energía importada más que cualquier otro país a medio plazo.

Las conclusiones del Grupo NEPD están basadas en parte en sus previsiones de que el consumo norteamericano de petróleo aumentará desde 19 mbd en 2000 hasta 27 mbd en 2020, mientras las importaciones se incrementarán en 7'5 mbd durante el mismo período.¹ Lo que es más, según la Agencia Internacional de Energía, la demanda mundial de petróleo será 21,3 mbd más alta (o 95,8 mbd) en 2010 que en 1997 (74,5 mbd) de los cuales 6 mbd corresponderán a la OCDE y 15 mbd a países no pertenecientes a la OCDE. De estos 21,3 mbd, 14 mbd procederán de los países de la OPEP, lo que equivale al 70% de esta nueva demanda. Según estas cifras, la OPEP pasaría a tener una cuota de producción en el mercado mundial del 46% frente al 40% actual.²

Para el decenio 2010-2020, la previsión es incluso más llamativa. La AIE prevé que la demanda mundial crecerá en otros 19 mbd (de 95,8 a 114,7 mbd), y casi todo este aumento procederá de la OPEP (y más del 80% de los países OPEP en Oriente Próximo). Como resultado, en 2020 la OPEP producirá el 54% de la producción mundial mientras los países de la OPEP en Oriente Próximo producirán el 41% (comparado con sólo el 26% en 1997 y 32% en 2010). La implicación es que, con esta previsión de un incremento fuerte en la demanda de petróleo, la OPEP –y especialmente los países en Oriente Próximo que tendrán que suministrar la mayor parte de esta nueva demanda, es

¹ Paul Isbell, Análisis del Real Instituto Elcano, 17-10-2002, *La cumbre de Houston: Consecuencias geopolíticas del petróleo*. (www.realinstitutoelcano.org)

² José Rodríguez de Pablo, “El precio del petróleo: pasado, presente y pesimista futuro, *Economía Exterior*, Núm. 23, 2002/03.

decir, Arabia Saudita e Irak- cobrará cada vez más importancia estratégica. Según esta versión de la tesis “sangre por petróleo,” el control sobre una importante parte del petróleo del Golfo Pérsico es el objetivo clave que explica la determinación de los EEUU a atacar a Irak incluso sin la aprobación y el apoyo de la ONU.

Por otra parte, el desarrollo de la política exterior del EEUU parece reflejar ésta estrategia de diversificación de fuentes de petróleo. La estrategia diplomática de EEUU, tanto en la Cumbre de Houston como en África occidental (particularmente en Guinea Ecuatorial y en Sao Tomé y Príncipe) apunta en esta dirección. Un ataque contra Irak y una posterior ocupación que aumente la influencia norteamericana sobre la producción del petróleo iraquí y su política respecto a la OPEP, podría también formar parte de dicha estrategia.³ Esta estrategia también podría formar parte de la nueva doctrina de seguridad de Rice, que propone que EEUU actúe de forma preventiva para mantener su hegemonía.

Después de la Cumbre de Houston, parece que Rusia se reafirma como aliado estadounidense. Pero esta alianza nunca puede ser incuestionable. Según la tesis “sangre por petróleo” un control sobre el petróleo de Irak podría resultar muy conveniente en el sentido de que Rusia, un país que genera un 50% de su presupuesto nacional a través de la industria del petróleo, va a ser muy dependiente del precio del petróleo durante muchos años, por lo menos hasta que se efectúe una diversificación significativa de su actividad económica. Con un control del petróleo de Irak y una mayor influencia sobre el precio que esto podría implicar, según la tesis “sangre por petróleo,” los EEUU no sólo habrían debilitado a la OPEP sino también habrían logrado una influencia adicional importante sobre el comportamiento ruso en la esfera internacional.

Otra consideración que cabe en el contexto de la nueva doctrina de Rice concierne a China. El petróleo constituye el 30% del consumo energético actual de China. Del petróleo consumido, el 25% es importado, y de estas importaciones un 60% provienen del Golfo Pérsico. Según diversas estimaciones, en 2020 casi el 60% de la demanda de petróleo China tendrá que ser importada, frente al 35% en 2010. Hasta 2010 alrededor del 80% de estas importaciones procederán del Oriente Próximo.⁴ En 2020, esta dependencia de China respecto al Oriente Próximo ascenderá a 90%.⁵ De toda la nueva demanda petrolífera prevista por el AIE para el año 2020, casi la tercera parte correspondería a China. Aunque no ha habido muchos comentarios al respecto, es concebible que un ataque contra Irak que tenga como resultado un control estadounidense sobre el petróleo del país pueda tener graves consecuencias geopolíticas para China. Algunas estimaciones mantienen que el 45% de la nueva demanda de petróleo entre 1995 y 2010 procederá de la región de Asia y el Pacífico, mientras que éste porcentaje alcanzará casi el cien por cien entre 2010 y 2020. Hasta hace tan solo diez años, China todavía era un exportador neto de petróleo. Desde 1992 China se ha convertido en el segundo importador asiático detrás de Japón, pero es de esperar que China sobrepasase a Japón en este sentido durante los próximos 10 o 15 años.⁶ Pero incluso suponiendo un crecimiento del PIB de sólo el 6%, China tendrá que importar 6 mbd en 2020, seis veces más que en 1999, y casi la misma cantidad que la AIE prevé como nueva demanda importada en los EEUU entre 2000 y 2020.⁷ Aunque la doctrina Carter fue pensada para un intento por parte de otro poder hostil a los EEUU de

³ Isbell, *ibid*.

⁴ Zhou Fengqi, “A Prospect of Petroleum and Natural Gas Supply and Demand in China and in the World by 2010 and by 2020,” November 1998, US/China Oil and Gas Industry Forum, (http://www.fe.doe.gov/oil_gas/china_forum/ci04000.html).

⁵ Shibley Telhami and Fiona Hill, “Does Saudi Arabia Still Matter? Differing Perspectives on the Kingdom and its Oil,” *Foreign Affairs*, November/December 2002.

⁶ Liu Haiying, “Patching the Oil Pricing Mechanism,” 2001, China OGP, <http://www.chinaogp-online.com/hottopic/index.html>.

⁷ Emerging Markets Online (<http://www.emerging-markets.com/PDF/ChinaOilGasStrategy.PDF>).

apoderarse de gran parte del petróleo del Oriente Próximo, según la nueva doctrina Rice existe la posibilidad de que los EEUU logre una influencia importante sobre este mismo petróleo en hipotético detrimento de otro poder importador como China.

La fantasía imperial y las modestas realidades

Pero el gran problema con esta tesis (que mantiene que los EEUU están empeñados en un intento de apoderarse de la gran joya del petróleo iraquí tanto para satisfacer sus propios necesidades como para tener una influencia importante sobre un recurso clave para sus gran rivales mundiales en potencia) reside en las grandes dudas que existen entre los expertos sobre la capacidad de producción iraquí técnicamente y políticamente factible en el corto y medio plazo. Es decir, que no es tan seguro que los EEUU pudiera lograr una influencia muy significativa sobre la gran potencia iraquí durante por lo menos muchos años. Por consiguiente, si los EEUU no puede ejercer un control determinante en el mercado del petróleo en el corto o medio plazo a través de una ocupación de Irak, parece dudoso que la administración Bush está pensando principalmente en petróleo a la hora de tomar su decisión sobre una guerra que muy posiblemente no cuente con un apoyo multilateral y que fácilmente podría implicar riesgos importantes en el terreno económico y –por extensión- electoral.

Aunque las páginas de opinión de medios conservadores en los EEUU abundan con fantasías sobre la muerte de la OPEP y precios por debajo de 10 dólares por barril –algo que obviamente alimentan las imaginaciones de los defensores de la tesis “sangre por petróleo- muchos expertos ponen en duda el requisito básico de este escenario. Primero, tanto los informes Saybolt de 1998 y 2000) como el reciente informe elaborado por el Council on Foreign Relations y el Baker Institute de la Universidad de Rice, han evaluado muy negativamente el deterioro de la industria petrolífera iraquí durante los años 90.⁸ Segundo, hay muchas otras estimaciones bastante pesimistas respecto a la capacidad de aumentar la producción de petróleo iraquí a medio plazo. Daniel Yergin de Cambridge Energy Research Associates, uno de los mejores analistas del mundo en el tema de petróleo, mantiene que la producción iraquí (actualmente por debajo de 2 mbd) difícilmente podría llegar a los 3.5mbd antes del 2006 y sólo a un precio de por lo menos \$7.000 millones en inversiones nuevas, y sólo a 5.5 mbd después de 2010 con un coste de \$20.000 millones.⁹ Robert Ebel del Centre for Strategic and International Studies piensa que posiblemente Iraq podría estar produciendo 4mbd en 2010 en la mejor de las circunstancias. El informe CRF-Baker mencionado más arriba también estima que pasarían por lo menos 10 años en aumentar la producción iraquí a un nivel entre 4,2 mbd y 6 mbd y sólo con un coste de \$40.000 millones en inversiones nuevas. Con estas evaluaciones más conservadores, tardaría por lo menos dos décadas antes de que Irak pueda servir como instrumento para romper la fuerza de la OPEP. Incluso hay dudas respecto a la capacidad de Arabia Saudita, con una industria ya en buen estado, para aumentar su capacidad tan rápidamente. Ali Corteza Samsam Bakhtiari del Nacional Iranian Oil Company ha declarado que sería “un milagro” que Arabia Saudita aumentase su producción a 22 mbd para satisfacer la nueva demanda que la AIE prevé para 2020.¹⁰

Aunque un esfuerzo por apoderarse del petróleo iraquí podría caer tanto en la nueva estrategia energética como en la nueva doctrina de seguridad estadounidense, hay demasiadas incertidumbres respecto a cuánto tiempo le llevaría a EEUU hacerse con un control efectivo de las reservas iraquíes, así como de la cantidad de recursos militares y económicos que necesitaría para llevar adelante dicha empresa. Estas incertidumbres

⁸ “All about oil?” *The Economist*, 23 de enero, 2003.

⁹ Daniel Yergin, “A Crude View of the Crisis in Iraq” *Washington Post*, 8 de diciembre de 2002.

¹⁰ Jeff Perth, “Growing U.S. Need for Oil From the Mideast Is Forecast,” *New York Times*, el 26 de diciembre de 2002.

hacen poco probable que el petróleo iraquí sea el factor decisivo en la actual política norteamericana con respecto a Irak. El presidente estará pensando más en su reelección inmediata que en una jugada imperial que necesitaría por lo menos una década antes de que se vislumbrase sus ventajas claramente.

Los riesgos económicos

Cuando consideramos los muy posibles efectos negativos de una guerra sobre la economía, parece incluso más inverosímil que el petróleo esté conduciendo la política estadounidense en este asunto. Sin embargo, hemos llegado a una situación en la que las expectativas de recuperación económica están puestas en algún tipo de solución al problema de Irak, ya que la escalada de tensión ha generado un sentimiento de incertidumbre que no será fácil de resolver antes de la intervención militar.

Esto coloca a la administración Bush en una situación incómoda. Por una parte, la guerra podría tener un elevado coste económico y aumentar la incertidumbre y los precios del petróleo en el caso de no ser rápida y rotundamente exitosa. Por otro lado, los consumidores y los inversores estadounidenses perciben que, hasta que la situación en Oriente Medio no se estabilice, no será posible que la economía se reactive plenamente. En este contexto, Bush planteó el pasado 7 de enero su programa de estímulo fiscal, dado que la política monetaria no ha sido suficiente para estimular la economía (los tipos de interés han descendido hasta el 1.25% dejando a Alan Greenspan con poco margen de maniobra).

Los costes de una guerra y de una posguerra se estiman entre 160.000 millones de dólares, en el mejor de los casos, y 1,94 billones de dólares, en el peor.¹¹ Estas cantidades elevarán el déficit fiscal de los EEUU *por lo menos* hasta el 4% del PIB – sin contar con los costes fiscales del recorte impositivo que eventualmente saldrá del congreso. Aparte de los posibles efectos negativos de una guerra sobre el precio del petróleo (que sólo en el mejor de los escenarios se estabilizará por debajo de los 30 dólares por barril durante los próximos 18 meses)¹² y la confianza, un creciente déficit fiscal por encima del 4% del PIB conjuntamente con un déficit por cuenta corriente equivalente al 5% del PIB implicarían dos graves riesgos para la economía norteamericana: una creciente debilidad del dólar (con sus efectos negativos sobre la bolsa, lo que sería un golpe duro para la administración en su intento de recuperar la confianza en la economía norteamericana) y presiones alcistas sobre los tipos de interés a largo plazo (con sus impactos negativos sobre la inversión y el consumo, dado el nivel alto de endeudamiento hipotecario).

Aunque el plan para un recorte fiscal podría ser interpretado como un intento por parte de Bush de estimular la economía para evitar una derrota electoral en 2004 que fuera debida a una percepción muy extendida de que la economía fuera mal, no es muy probable que este intento resulte exitoso, ni mucho menos capaz de compensar nuevas dificultades

¹¹ Estas cifras incluyen costes directos de una guerra y costes posteriores para el mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria y reconstrucción. La menor cifra corresponde a estimaciones del gobierno que suponen costes posteriores relativamente limitados. La cita más alta corresponde a peor caso analizado por William Nordhaus e incluye costes posteriores mucho más altos durante 10 años. Ver a Ben Arnoldo, "How war would hit US wallets," *Christian Science Monitor*, 27 de enero de 2003; Dean Baker y Mark Weisbrot, "The Economic Costs of a War in Iraq: The Negative Scenario," Center for Economic and Policy Research, 9 de diciembre de 2002; William D. Nordhaus, "Iraq: The Economic Consequences of War," *The New York Review of Books*, 5 de diciembre de 2002; y "Calculating the consequences," *The Economist*, 30 de noviembre de 2002.

¹² Robert Ebel, Herman Franssen, Larry Goldstein and Adam Sieminski, "Oil Price Paths under the Four Scenarios," *After an Attack on Iraq: The Economic Consequences*, Background Paper, Center for Strategic and International Studies, 12 de noviembre de 2002.

económicas provocadas por una guerra en Irak. Un gran número de economistas, encabezados por Krugman y Stiglitz, coinciden en que este estímulo fiscal, compuesto por la eliminación del impuesto sobre dividendos, por varios otros recortes impositivos menores y por el aumento de las ayudas a los desempleados, tiene pocas probabilidades de estimular la demanda porque beneficia desproporcionadamente a los individuos de rentas más altas que no tienen una alta propensión marginal al consumo. Asimismo, el paquete fiscal tiene un coste elevado (674.000 millones de dólares) y colocará las finanzas públicas en una difícil situación. Estas medidas todavía tienen que ser aprobadas por el senado, y según han declarado diversos políticos tanto demócratas como republicanos, se prevé un duro debate ya que algunos senadores republicanos ya han declarado que podrían votar en contra del plan o presentar enmiendas. Este duro enfrentamiento podría provocar que el plan que se apruebe no tenga un fuerte efecto positivo sobre la psicología de los consumidores. Una guerra y una posguerra que no se desarrollasen exactamente en los términos previstos por la administración Bush podrían eliminar cualquier efecto estimulador de la política fiscal. Sin una recuperación fuerte del consumo – que ya se encuentra en una coyuntura difícil con un nivel de endeudamiento históricamente alto – hay pocas posibilidades de que la inversión despegue.

Sólo en el mejor de los casos (bélicos y económicos) podría la administración Bush evitar un empeoramiento del sentimiento económico de aquí a las elecciones de 2004. Parece improbable que Bush arriesgase sus posibilidades electorales apostando por una intervención militar que posiblemente aumente la influencia estadounidense sobre el petróleo del Oriente Próximo a medio o largo plazo, pero que podría dañar a la economía en el corto plazo, poniendo en peligro su reelección. Dado la inverosimilitud de tal *trade-off* por parte de Bush, una intervención militar tiene que responder a otras prioridades y riesgos más amenazadores y a un plazo más corto.

Realidades geopolíticas y las complicaciones de un jugada imperial

Finalmente, EEUU debe tener en cuenta las repercusiones internacionales que tendría una acción unilateral para intentar controlar el mercado del petróleo. Por una parte, la reacción de Europa, Rusia y China a medio plazo si EEUU actúa sin la ONU, y especialmente si intenta apoderarse del petróleo iraquí durante la posguerra, podría desencadenar situaciones diplomáticas muy delicadas tanto con la Unión Europea, que según Robert Kagan tiene intereses políticos crecientemente divergentes de EEUU, como con China, una potencia en claro ascenso y que podría empezar a sentir una necesidad cada vez más urgente de competir por la hegemonía económico-política mundial en el largo plazo. Estos poderes podrían reaccionar con mayor dureza a medio plazo a las políticas internacionales de los EEUU, lo que podría ir en detrimento de los intereses económicos estadounidenses a medio plazo.

Por otra parte, un déficit fiscal estadounidense en continuo ascenso como consecuencia de la guerra aceleraría el proceso de internacionalización del Euro, lo que daría más posibilidades a Europa de convertirse en un motor económico alternativo, restando influencia a EEUU en el largo plazo.¹³

Por lo tanto, el control mediante una acción unilateral de la economía petrolífera mundial por parte de los EEUU (si tiene razón la parte del argumento “petróleo por sangre” que sostiene que Irak es la clave del futuro para el mercado del petróleo) no sólo provocaría un endurecimiento de las relaciones EEUU-Europa y EEUU-China, sino que también podría estimular la inversión en fuentes energéticas alternativas al petróleo (incluso una cooperación más estrecha en este sentido entre Europa y Asia), lo que iría en contra de

¹³ Paul Isbell, “The Shifting Geopolitics of the Euro,” *Análisis del Real Instituto Elcano*, 23 de septiembre de 2002.

los intereses de las empresas petrolíferas norteamericanas. Asimismo, cualquier uso de este nuevo poder sobre el petróleo para bajar los precios sustancialmente pondría a la economía rusa en una situación de creciente inestabilidad, cosa que no convendría a EEUU.

Lo que sí puede interesar a EEUU es la oportunidad de eliminar la posibilidad de que el mantenimiento del *status quo* en Oriente Próximo derive en un futuro en que Sadam –que ya tiene las segundas reservas más grandes del petróleo mundial – también disponga de armas de destrucción masiva.

Conclusión: A pesar de lo atractiva que puede parecer la tesis “sangre por petróleo” para diversos analistas políticos, especialmente en Europa, existen fuertes razones para argumentar que esta no es la principal razón que mueve a la administración Bush a insistir en la necesidad de atacar Irak.

Como hemos argumentado, aún en el caso de que la guerra fuese un completo éxito y lograra el cambio de régimen político en Irak en pocas semanas y con pocas bajas (un escenario cuando menos muy optimista), EEUU se enfrentaría a una muy compleja situación post bélica y no le resultaría fácil hacerse con las reservas de petróleo iraquíes rápidamente. Al mismo tiempo, dada la incertidumbre sobre las consecuencias de la guerra sobre la economía, tanto estadounidense como internacional, Bush podría verse ante las elecciones de 2004 frente a una economía estancada con un muy elevado déficit público y comercial y embarcado en una compleja negociación diplomática en la que le sería difícil conjugar los intereses de Europa, China y Rusia. Finalmente el papel del dólar como moneda de reserva internacional podría verse minado, lo que perjudicaría los intereses económicos estadounidenses en el largo plazo. Lo más que se podría decir respecto a los motivos estadounidenses para llevar a cabo esta acción contra Irak, a pesar de los riesgos militares y económicos que conlleva, es que la administración Bush la ve como necesario para estabilizar el mercado del petróleo a medio plazo en beneficio a la estabilidad y paz internacional. Si incluso esta ambición más modesta es sabia o no es otro debate completamente distinto.

Paul Isbell
Analista Principal
Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano